

# ハンガリーの年金制度

## — その歴史と現状 —

堀 林 巧

1. はじめに
2. 共産主義崩壊以前の年金制度
3. ポスト共産主義時代の年金制度（1989／90～97年）
4. 年金改革とその問題点（1998～2003年）
5. 小括及び残された検討課題

### 1. はじめに

筆者はこれまでにポスト共産主義時代の中欧（主にハンガリー、ポーランド、チェコの3国）の社会政策動向に関するいくつかの論稿を発表してきた（主要なものは、堀林, 1998；堀林, 2001；堀林, 2003）。そして、それらにおいてポスト共産主義時代の中欧社会政策を規定する要因として、転換の社会的コスト（体制転換に伴う失業、貧困化など社会的代償）、新自由主義イデオロギー、世界銀行をはじめとする国際機関の関与、共産主義時代の遺産（特に、共産主義時代から継承された国民意識）を指摘し、これらに規定された1989年以降の中欧社会保障制度再編の推移を以下のように捉えてきた。

1990年代初めの中欧社会政策は転換の社会的コスト緩和に重点を置くものであった（完全雇用崩壊に対処すべく雇用保険の導入、貧困緩和のための社会扶助制度の整備など）。また、「西欧化」（及び共産主義化以前の中欧の伝統への回帰）志向を反映し、ポスト共産主義時代初期において中欧社会保障制度は「大陸欧州型」への接近を示した（社会保険制度を基礎とする社会保障体系の構築や政労使3者協議制度の整備など）。しかし、資本主義への経済システム転換政策を主導した新自由主義イデオロギーやブレントン・ウッ

上限が定められ、それは42年間の勤続年数の場合で退職前3年間の平均所得の75%とされた(Augusztinovics: 1993: 308)。なお、医療サービスは1975年の「社会保障法」に伴い税によって賄われる普遍的サービスとなった(Ferge and Tausz, 2002: 181)。1967年に有給出産育児休暇制度が導入され、1968年に休暇期間が延長された(当初の2年半から3年間へ)。これと前述の年金制度の成熟及び医療サービスの普遍化を合わせて評価すれば、ハンガリー共産主義の社会保障体系(福祉システム)は1960年代から70年代にかけて拡充整備されたと言えるであろう。そして、それはカーダールの「ゲヤーシュ社会主義」路線(「一党支配維持」を目的とした「国民との和解」路線。すなわち、国民生活・消費水準引き上げ政策)に対応するものであり、また社会保障拡充を可能にしたのは「経済改革」(1968年)以後、1970年代半ば頃までの期間における(相対的に)安定した経済成長であった。

しかし、1970年代半ば(とりわけ70年代末)以降、ハンガリーの経済状況は悪化した。それに伴い、年金生活者の生活水準は「絶対的にも相対的にも」低下した(Augusztinovics, 1993: 311)。第1に、「既裁年金」(既受給者の年金)は物価上昇に適切にスライド(=インデックス)されなかったため、その購買力は低下した(物価上昇率は1970年代後半が年率6.3%, 1980年代前半が年率6.7%, 80年代後半が年率10.2%であったのに対して、年金の物価スライドは年率2%にとどまった)。第2に、1982年に新受給者の年金計算にあたって「逓減性」が導入された。それは名目所得を段階的に区分し、高い名目所得部分については年金受給額に関連させる割合を小さくする計算方式であり(詳細は後述)「高すぎる年金」を防ぐという意図を持つものであった。しかし、物価上昇が続き名目所得も上昇するなかで(1982年に設定された名目所得区分に変更が加えられなかったため)逓減性は高所得者のみならず中所得者や低所得者の給付抑制をもたらし、1980年代末には年金の所得(賃金)代替率が低下することになった(Augusztinovics, 1993: 310)。以上のように、高所得者及び中・低所得者の年金受給額が(主にインフレーションのために)目減りするなかでも、最下層所得者の年金(=ミニマム年金)だけは物価上昇に対して完全にスライドされた。このように、共産主義時代末期において年金制度は強い再分配機能を果たすべく設計され運営された

(Augusztinovics, 1993 : 311)。換言すれば、現役時代の所得水準や勤続（保険料拠出）歴と退職後の年金受給額の関連が弱い制度となっていた。そのことは共産主義時代において年金問題の一つとして意識されていた。また、1970年代末以降の経済悪化（インフレと実質賃金停滞）に伴い年金受給額が目減りしたため、年金生活者のうち20%に相当する人々が勤労所得によって生活費を補填することを余儀なくされた（Müller, 1999 : 61-2）。高齢者の生活難も共産主義末期のハンガリーの年金問題であった。

他方で、以上のような年金生活者の生活難にもかかわらず、年金制度は成熟（適用範囲の拡大、制度依存率=System dependency ratio=保険料拠出者に対する年金受給者の比重、の増大）し、GDPに占める年金支出の比率は（1960年の2.5%から）1989年には9%に到達した（Müller, 1999 : 62）。

## 2. 3 共産主義崩壊以前の年金制度の性格と問題点

以上の共産主義化以前と以後のハンガリーの年金制度の歴史をまとめてみると次の通りである。

ハンガリーには共産主義化以前に高齢者年金保険制度が存在し、それは積立方式で運営されていたが、共産主義時代に賦課方式に切り替えられた。共産主義時代の年金制度は、戦前からの伝統を引き継ぎ社会保険としての性格を維持していた（労使による保険料拠出制度の存続、拠出と関連づけた給付計算など）。しかし、年金基金の国家予算への統合や社会保険運営自治組織廃止に示されるように、年金制度は「国家的生活保障システム」（小森田，1998）のなかに位置付けられるようになった。

1960～70年代の期間に年金制度の適用範囲は広がり（普遍化し）、給付水準も上昇するなどハンガリー年金制度は成熟を遂げた。しかし、1970年代半ば、とりわけ1970年代末以後の経済停滞のなかで、年金給付水準は下方に調整され、それは高齢者の生活難を招いた。また、年金の新規裁定における逓減性導入や、最下層の年金生活者の保護措置及びそれと対照的な他の階層の既年金における不十分な物価スライドなどを通じて、年金制度の保険としての性格は弱まり、その再分配的性格が強まった。

ところで、ハンガリーの共産主義時代の年金制度と先進資本主義の戦後の

年金制度の関係をどのように把握すべきであろうか。マイルズとピアソンは戦後の先進資本主義諸国の年金制度の推移に関して以下のように述べている。

戦前に年金制度を積立方式で運営していた国においては、不況と戦争によってこの制度が崩壊したため（また、積立方式に対する国民不信のため）賦課方式が導入された。賦課方式導入当初は、受給資格を持つ人々は存在しないので、国家は国民（被保険者）に対して相対的に少額の保険料拠出を求めながら将来の寛大な給付を約束することできた。また、退職年齢真近の人々に対して（十分な保険料拠出歴がないにもかかわらず）年金給付を保障することが可能であった。さらに、戦後の出生率は高く、また1950年代と60年代には雇用と実質賃金が増加したので（保険料収入基盤が強化されたので）賦課方式は安定的に運営された。このようにして、1970年代半ば頃までに賦課方式の年金制度が成熟するに至った。しかし、賦課方式に有利にはたっていた条件が、その後失われていくことになる。実質賃金は停滞し、雇用状況は悪化した。さらに、出生率が低下し、平均寿命が延び、人口の高齢化が進行した。こうして、年金（財政）危機が問題となり、1980年代半ばまでに「年金改革」の最初の試みがなされることになる。しかし、それでも危機は進行し、1980年代末に改革のペースが加速化し、現在に至っている（Myles and Pierson, 2001: 306, 310-1）。

戦後の先進資本主義諸国の年金制度の以上のような推移と、ハンガリーの共産主義時代のそれを比較するなら、賦課方式の公的年金制度が経済成長に支えられながら1970年代半ば頃までに成熟を遂げたが、経済が停滞期に入るとともに「年金問題」が現れるという道筋を辿った点で先進資本主義諸国とハンガリーは共通していたと言えよう。この点で、前述のアウグスチノヴィッチの指摘、すなわちハンガリーの年金制度の問題点と他の欧州諸国の賦課方式に内在する問題点は大きくは異ならないとする指摘は正しい。いずれにおいても、経済停滞とそれに伴う実質賃金の停滞（あるいは低下）を通じて保険料収入が停滞（あるいは低下）したが、他方で制度の成熟に伴って年金受給者は増加（GDPに占める年金支出比重増大）していたことから「年金（財政）問題」が生じたのである。共産主義時代のハンガリーではこの問題に「年金給付水準抑制」で対応する措置が取られた。

しかし、共産主義崩壊以前のハンガリーと1980年代の先進資本主義諸国の「年金問題」(とその背景)には上述のような共通点とあわせて差異も存在した。先進資本主義諸国の多くが、1970、1980年代において「雇用問題」と直接関わる「年金財政問題」(高い失業率=保険料拠出者の減少。早期退職者増加=年金受給者の増大)に直面していたのに対して、共産主義時代のハンガリーにおいては、完全雇用が維持されており、雇用問題と年金問題は直結してはいなかった。また、人口構造(老年人口指数の上昇)が年金財政に及ぼす圧力について言えば、先進資本主義諸国(特に北欧と西欧)の方がハンガリーの場合と比べて強かった(ILOの統計によれば、1980年の老年人口指数=老年人口の生産年齢人口に対する比率は、ハンガリー、20.8%、北欧、22.7%、西欧、22.4%であった。Fultz and Ruck, 2000: 22)。ハンガリーで経済危機が雇用危機を招き年金問題を深刻化させるという関係が生じたのはポスト共産主義時代においてのことであった。また、ハンガリーにおいて人口構成が年金財政に大きな影響を及ぼすのは2020年頃であると予測されている(Augusztinovics, 1999: 90)。

### 3. ポスト共産主義時代の年金制度(1989/90~97年)

前述のように、ポスト共産主義時代の中欧社会政策は、経済システム転換の社会的コスト、新自由主義の影響、国際機関の関与、共産主義時代の遺産などに規定された。ハンガリーの年金制度もこれらの影響を受けながら再編成されてきた。

1998年に開始された年金改革以前にハンガリーで取られた年金関連措置は、共産主義時代から継承された公的年金制度をポスト共産主義時代の経済変動に「適応」させる試みであったと言ってよい。すなわち、転換不況のなかで失業(転換の社会的コスト)緩和という目的のために年金制度が「運用」された(失業に直面する退職年齢に近い被用者に早期退職を勧め、年金給付で生活を保障することなど)。そして、その「代償」としての年金財政難については、給付抑制策での対応がなされた。

また、年金の社会保険としての性格を強めるために制度が再編された(社会保険基金の国家予算との分離、年金基金管理運営自治組織創設=復活)。

それは「大陸欧州型」社会保障制度への接近（及び共産主義化以前の中欧社会保障制度への回帰）傾向を示すものであった。

他方で、1990年代半ばまでに経済システム転換政策を主導した新自由主義イデオロギーが社会政策にも浸透した。また、対外債務増大とも関連して社会支出削減を求める世界銀行からの圧力が強まった。こうした状況を背景にして、1997年に公私混合年金制度への移行をめざす改革諸法案が国会を通過し、1998年に年金改革が開始されることになった。しかし、1998年以後現在に至る年金改革実施過程において多くの問題が生じている。

以上のようなポスト共産主義時代のハンガリーの年金制度動向のうち、本節では1989～97年の年金制度、及び公的年金の部分的民営化を主眼とする年金改革関連法が1997年に法制化されるに至る経緯を取り扱う。1998年の改革開始以後の年金制度をめぐる動向については節を改めて論じることとする。

### 3. 1 1989～97年の年金制度をめぐる動向

1989年に「社会保険基金」が国家予算から分離された。次いで1992年には「年金基金」と「健康保険基金」が創設された（以下で「年金基金」を、特に断りのない限り、賦課方式で運営される公的年金及びその運営機構の意味で使用する）。年金基金は被用者、使用者、退職者代表からなる自治組織によって運営されることになり、1993年に被用者代表を決めるための選挙が実施された。このような組織改編を（年金制度が労使代表からなる自治組織で運営されていた）共産主義化以前の「伝統」への回帰と見なすことが可能である。

また、従来社会保険制度（年金基金）で賄われていた家族・育児等諸手当の財源が、1992年以降徐々に国家予算に移されていった。前述の組織上の改編と合わせて、これまた国家予算の役割と社会保険の役割を再規定する試みであった。すなわち、福祉システムを（共産主義時代の）「国家的生活保障システム」から「大陸欧州型システム」に向けて改編する試みの一環であった。

ところで、共産主義崩壊以後、年金制度に影響を及ぼした最大のものは転換不況に伴う労働市場の激変である。1989～96年の期間に、ハンガリーにお

いて雇用は25%減少した。これに伴い年金保険料拠出者数が減少したが、他方で年金受給者数については22.4%増加した (Müller, 1999: 63)。後者は、定年に近い勤労者に対して高齢者年金給付と引き替えに早期退職を促し (前述)、障害保険を柔軟に適用することにより失業者数増加を抑制する政策 (高齢者年金であれ障害年金であれ、その受給と引き替えに労働市場から退場する人々は統計上「非経済活動人口」となり「失業者」に含まれない) が取られたことの帰結である。

雇用減少に起因する保険料拠出者数の減少 (及び実質賃金の減少。1996年に実質賃金は1989年の74.5%の水準にまで低下した。Augusztinovics, 1999a: 95) と年金受給者数の増大のため、制度依存率は1989年の51.4%から1996年には83.9%にと増加した (Müller, 1999: 63)。即ち、制度依存率の上昇は経済変動 (労働市場要因) に伴うものであった (人口構成について言えば、20~59歳人口に対する60歳以上人口の割合は1990年に35.9%, 1995年に36%であり、ほとんど変化していない。Palacios and Rocha, 1998: 179。なお、ハンガリーで老年人口指数は生産年齢15~64歳、老年65歳以上とするほか、上述のような年齢区分に基づいて算出される場合もある)。また、年金支出の対GDP比は1994年に10%にまで上昇した (1989年は9% - 前述)。

他方で、年金財政の均衡をはかるため (GDPに対する年金財政赤字の比重は、1993年に0.2%, 94年に0.6%であった。Gedeon, 2000/2001: 206) 年金支出抑制策が取られた。それは、年金計算式 (pension formula) の変更を通じて行われた。第1に、年金給付額算定のベースとなる「平均所得 (賃金)」は、従来は、退職前5年のうちで所得が高い3年を選び、それらを平均した値であったが、1992年以後は、1988年以後の全ての年の所得を対象にして「平均所得」を算出する方式に変更された (2050年には全勤労期間の所得平均が「平均所得」となる)。第2に、過去の所得 (賃金) を名目所得変動を考慮して評価し直すこと、すなわち「再評価」は限定的にしか実施されなかった。これらは、いずれも新規裁定年金給付額抑制につながる効果を伴うものであった (Augusztinovics et al., 2002: 30)。第3に、1991年以降、既受給者の年金 (既裁年金) を名目賃金にスライドする措置が導入されたが、それは実質賃金が低下する (物価上昇が名目賃金上昇を上回る) 状況のなかでは

実質年金額の低下をもたらした（さらに、1996年以後、既裁年金は「前年」の名目賃金にスライドされることになった。そして、それは一層の実質受給額低下をもたらすものであった。Augusztinovics et al., 2002 : 30-1）。

これらの年金支出抑制策が「効を奏し」、1997年にハンガリーにおいては年金財政の均衡が実現された。すなわち、同年の年金支出は保険料収入で賄われた（Augustinovics et al., 2002 : 32）。とはいえ、年金制度には様々な問題点が残されていた。

第1に、年金問題専門家の間では、2020年頃に予想される老年人口指数上昇に備える必要が強く意識されていた（2020年頃に戦後ベビー・ブーム世代が年金受給年齢に達する。また、2030年頃から2050年にかけて老年人口指数が劇的に上昇し65%に達するという予測もなされている。詳しくは、Palacios and Rocha, 1998 : 189, 参照）。そして、対応措置の一つとして（少額ではあるが）国家資産の私有化収入の一部が年金基金に振り向けられた。さらに、年金受給年齢を男女とも62歳に引き上げる（男性は2000年までに、女性は2009年までにそれぞれ段階的に引き上げ）という主旨の法律が1996年に制定された（労組はこれに強く反対した）。

第2は、共産主義時代から継承された年金制度の問題点、すなわち年金制度が再分配を促すように設計・運営されていること、逆に言えば年金制度が保険制度と位置づけられていながら、実際には保険としての性格（拠出と給付の対応関係）が弱いことの問題である。これと関連して年金問題専門家のなかでは以下の3つの問題が指摘されていた。

#### ①給付乗率の問題点

それは、勤務年数が長くなるほど「給付乗率」が減少するという年金計算式の問題である。各被保険者の年金受給額は、計算のベースとなる所得（「評価所得」）と勤務年数に給付乗率を掛けることによって算出されたが、その際「給付乗率」は勤務期間の最初の10年間で最も高く33%であり、その後勤務年数が25年に達するまでは年間2%、さらに32年に達するまでは年間1%、それを越すと年間わずか0.5%であった。こうした給付乗率の設定は長く働くこと（保険料を長く拠出すること）のインセンティブを弱めるものであった。



表1 1995年の新規裁定年金の場合の平均月収(賃金)と「評価所得」の関係

平均月収(賃金)の段階区分 (単位:ハンガリー通貨フォリント)	「評価所得」に含まれる賃金の割合 (単位:パーセント)
20,000フォリントまで	100パーセント
20,001-22,000	90
22,001-30,000	80
30,001-40,000	70
40,001-50,000	60
50,001-60,000	50
60,001-70,000	40
70,001-80,000	30
80,001フォリント以上	10

(出所) Cichon, Michael, 1995: 42, より作成。

## ② 逓減性の問題点

年金給付額試算のベースとなる所得(「評価所得」)を決める際の「逓減性」にも問題があるとされた。逓減性を具体的に示すのが表1の1995年の計算式である。そこから明らかなように、「平均所得(賃金)」(定められた期間の平均所得。前述のように1992年以降は、1988年以降退職時までの期間の平均所得である)が2万フォリント以下である場合には、実際の所得が全て評価され評価所得になるが、平均所得が2万1フォリントから2万2000フォリントの間の値である場合、2万フォリントまでは100%評価されるが、2万1フォリントを越える所得部分については90%分だけが評価所得に反映される。さらに、平均所得が2万2001フォリントをから3万フォリントの間の値である場合には、2万2001フォリントを越える所得部分については80%だけが評価所得に反映される。こうして、高い所得部分の評価率は減少し、8万1フォリント以上の所得は10%しか評価所得に反映されない。さらに、それを超過する所得部分が全く「評価所得」に反映されないところの所得の値、言い換えれば「年金に反映される所得(pensionable income)」の「上限」が設定されていた(また、被用者の保険料拠出額にも上限が設けられていた。他方で、使用者拠出額にそうした上限は設けられていなかった)。このような逓減性は再分配効果を持つ一方で保険原理を弱めるものであった。さらに、問題とされたのは、1992年から96年にかけて上述の所得上限の名目値が据え置かれ

たことにである。すなわち、当期間の物価上昇率は高く、名目賃金も上昇したため、年金に反映される所得上限値の平均所得に対する割合が、1992年の3.36から1996年には1.63にまで減少し、高所得者ばかりでなく中所得者の年金給付額までが抑制されたことが問題とされたのである。

### ③既裁年金に対する裁量的調整

前述のように1991年以降、既裁年金を名目賃金とスライドする制度が設けられたが、年金行政当局はそれを厳密に適用せず、一方で受給額の低い高齢者に有利になるように（厳密に名目賃金とスライドさせるよりも年金額が多くなるように）、他方で中位よりも高い水準の年金受給者に不利になるように（厳密に名目賃金とスライドさせる場合よりも年金額が少なくなるように）裁量的に運用した。この裁量的行政もまた「再分配」効果を持ち「保険原理」を弱めるものであった（以上の問題点については、Augusztinovics, et al., 2002: 32-3）。

ところで、以上のような公的年金制度における弱い「保険原理」（強い「再分配」効果）に対する中・高所得者層の不満に 대응することを目的（の一つ）として、1993年には任意私的（及び補足）年金保険制度が導入された（1993年法制化、94年実施。後述）。

## 3. 2 ポスト共産主義時代の年金制度の性格と問題点

以上をまとめると次のようになるであろう。ポスト共産主義時代のハンガリーにおいて年金制度は転換不況から生じた「余剰労働力」を吸収する役割を果たしたが、それは年金財政不均衡（赤字）を生み出した。これを解消すべく、給付抑制につながる年金計算式やスライド制度が設けられた。その結果、1997年（それは、ハンガリー経済が転換不況を脱し、本格的成長を開始した年である）に年金財政は均衡した。また、1989年以降、社会保険基金の国家予算からの分離、年金基金の自治組織の復活など福祉システムの「大陸欧州型」に向けた制度再編が進行した。しかし、共産主義時代に既に問題となっていた年金制度における保険原理の弱さという問題はポスト共産主義時代にも持続した。すなわち、ポスト共産主義時代（1991～98年）においても、公的年金制度は（相対的）高所得者と（相対的）低所得者（ここで所得者に

は現年金受給者と将来の受給者の双方が含まれる)の間の所得再分配を促す方向で設計・運営された。こうした再分配原理は、貧困抑制効果を伴ったが、他方で(相対的)に高い所得を得ている人々にとっては不利であった。また、保険原理の弱さは保険料抛出のインセンティブを弱めるが、それは国有企業の民営化、私的セクターの比重拡大、「インフォーマル経済」の浸透など、ポスト共産主義時代特有の状況においては社会保険料徴収率の低下をもたらす一因ともなるものであった。

しかし、こうした問題を含みつつも公的年金制度は転換不況(完全雇用崩壊)という困難な時期(1990~93年)にあっても機能し、高齢者保護の役割を果たした。年金給付抑制政策がとられたが、(1996年までは)年金水準は賃金水準とほぼ同じペースで低下した(Augusztinovics et al., 2002: 34)。年金の所得(賃金)代替率の減少は転換不況期にも極端に大きいものではなかった(1989年に63.1%, 1994年は56.1%。Cichon, et al., 1997: 39)。

他方で、留意すべきは転換不況に伴う年金財政問題に対して年金給付抑制につながる年金計算式やスライド方式の設定・運用がなされたが、それは(経済低迷以後の)共産主義時代における実践を継承するものであったということである。1997年に法制化された年金改革関連法は、こうした共産主義時代以来の実践からの離脱をめざすものであった。年金改革関連法の概要を検討する前に、以下では1997年の改革関連法制定に至る経緯を簡単に示すことにする。

### 3. 3 1997年の年金改革関連法制定に至る経緯

アウグスチノビッチらによれば、(ポスト共産主義時代において)ハンガリーの年金問題専門家や政治家の間で年金改革が必要であるとする点では合意があった(Augusztinovics et. al., 2002: 35)。しかし、1995年~96年頃には異なるパラダイムの2つの改革案が競合する状況が生まれていた。

案の一つは、年金基金自治組織が提起し、労働組合及び年金問題専門家などに支持される案であり、「ビスマルク型」と「ベヴァリッジ型」双方の制度原理を組み合わせ、社会保障年金制度を設計しようとするものであった。もう一つの案は、財務省から提出された改革案であった。それは、公的年金

制度の民営化をめざすものであり、世界銀行の意を受けた案であった。

まず、前者について言えば、1991年の3本柱の年金制度創設という国会決議に対応する案であった。すなわち、①普遍的で均一給付の年金（基礎年金）、②拠出と給付の関連が緊密な年金（報酬関連年金）、③任意の私的年金（補足年金）という、国会決議で示された構想（Ferge, 1999: 236）を具体化しようとするものであった。

年金基金自治組織が提起した案によると、公的年金（社会保障年金）は2つの柱からなる。第1の柱は「市民権」に基づく一律給付の「基礎年金」であり、再分配機能を果たすものとして位置付けられ、税によって賄われるものとされた。第2の柱は保険原理に沿う「フェアな」年金制度であり、給付は報酬（拠出）と関連づけられる。そこではドイツ式の「ポイント制度」が採用される。すなわち、被保険者の拠出額がポイント表示で被保険者毎に記帳され、累積ポイントが各被保険者に毎年報告される。1ポイントの名目貨幣価値は賃金動向に対応させながら国会が毎年定める。ポイント制度は、早期退職が給付減を、退職時期の延期が給付増をもたらすことを明確に示す。したがって、この制度の下では退職時期を被保険者自身の選択に委ねることが可能である。

この案においては（1996年に定められた）年金受給年齢（男女62歳）が試算の際に用いられ、年金（基礎年金と報酬関連年金の総計）の所得（賃金）代替率が60%となるよう設計されていた。

また、試算によれば1990年代半ばから2010年代半ばまでの期間には「予備基金」の創出が可能なので、当案ではそれを2020年頃にやってくる老年人口指数上昇の衝撃緩和に用いることが予定されていた。当案に基づいた年金制度にすれば、将来の受給者もまずまずの水準（所得代替率）の年金を受給することができ、年金財政は持続可能であり、また拠出と給付の関係が透明であるため保険料拠出に対するインセンティブがはたらくというのが、設計者たち（年金基金自治組織。しかし、実際の制度設計・試算はアウグスチノビッチら専門家によってなされた。Augusztinovics and Martos, 1996, 参照）の見解であった。

以上のような年金改革案の主旨は、ベヴァリッジ型要素（均一給付。税財

源)とビスマルク型要素(報酬関連給付。保険料財源)を組み合わせ、再分配の性格を持つ制度(第1の柱)と保険の性格を持つ制度(第2の柱)を分離しようとするところにあった。この年金基金自治組織案は、当初は厚生省によっても支持されるものであった。

もう一つの財務省案は公的年金の民営化をめざすものであった。それは『高齢危機の回避』(Word Bank, 1994)刊行以後、ハンガリー年金改革への関与を強めた世界銀行の影響を受けたものであった。社会党・自由民主連合連立政権の財務相ボクロシュによって最初に示されたのは公的年金の完全民営化(チリ型)であった(Ferge, 1999: 236)。その後、財務省は「公的年金制度の枠内での改革」という立場を取る厚生省との調整を図るため、部分的民営化(アルゼンチン型)実現へと戦略を切り替えた(チリ型民営化とアルゼンチン型民営化の相違については、Müller, 1999: 20-4)。1996年4月に両省の間の妥協が成立した。その後、(同年2月に辞任したボクロシュの後任)メジェシ財務相(=現首相)とサボー厚生相(当時)によって両省の共同案が公にされたが、そこにおいては公的年金の3分の1の民営化が志向されていた(共同案以前の財務省案は2分の1の民営化であった。また、後に公的年金の民営化は約4分の1にまで削減された—後述)。政府は、5月に共同案を基礎に法制化準備を進めるという立場を明らかにした。

厚生省の財務省との妥協の後も、年金基金自治組織、年金問題専門家、労働組合、市民諸組織は年金民営化に反対したが、財務省主導で新年金制度の法制化に向けた準備が急ピッチで進められた。政府は、私的年金について保護を設けるなど譲歩を行うことによって「全国利害調整評議会」(政府と労使代表による3者協議組織)の同意取りつけに成功した。1997年5月に始まった年金改革諸法案の国会審議のなかで400の修正がなされたものの、部分的民営化という政府・財務省が志向する年金改革の主旨は維持され、同年7月に年金改革関連諸法案が国会を通過した(以上の経緯について詳細は、Ferge, 1999; Müller, 1999: 72-83)。

#### 4. 年金改革とその問題点(1998~2003年)

1997年に国会を通過した年金改革関連諸法に基づいて、1998年に年金改革

が開始された。とはいえ、1998年の総選挙結果を受けて政権交代（社会党主導の中道左派から青年民主連合主導の保守政権へ）が起きたこともあり、1998年以後の年金改革は1997年の関連法が定めた通りに進行してきたわけではない。また、改革実施過程において民営化と関連した問題点も明らかになりつつある。以下では、まず1997年に法制化され1998年に開始された年金改革の概要（改革開始以後の年金制度の枠組み）を明らかにし、次いで1998年以後の改革実施状況とそこで明らかになっている問題点を検討する。

#### 4. 1 年金改革の概要

1998年に年金改革が開始されたが、その基礎となる年金改革関連諸法は上述のような経緯を辿り1997年に制定された。以下で、1997年の改革関連諸法に示されている年金改革の概要を示してみよう。

##### (1) 3本柱の年金制度

1998年以後のハンガリー年金制度は、1994年に導入された任意の私的年金を合わせると3本柱から構成される（さらに、十分な年金受給権を持たない高齢者向け社会扶助年金も含めれば4本柱となる）。

第1の柱は賦課方式の公的（社会保障）年金制度である。従来通り、被用者は公的年金制度加入を義務づけられている。

第2の柱は、積立方式の私的年金制度である。この私的年金制度への加入を義務づけられているのは労働市場の新規参入者のみであり、他の既被用者の私的年金制度加入は任意である。とはいえ、加入を義務づけられる人口は年々増大し、将来的には、被用者全てが私的年金制度の加入者となるので、第2の柱を専門家は「強制加入の私的積立年金制度」と呼んでいる（Mandatory funded and privately managed pension system）。

年金制度の第3の柱は、1994年から存在する任意の私的年金制度である。これに対する法的規制と第2の柱の「強制加入の私的積立年金制度」に対する法的規制は異なるので、第2と第3の柱は別の制度と見なされるべきである（明らかなように、前述の年金自治組織による改革案と1997年に法制化された年金制度との違いは第2の柱にある。前者において、第2の柱は賦課方式の公的年金であるのに対して、後者において第2の柱は積立方式の私的年金で

ある)。

(2) 1998年の年金改革の性格＝公的年金制度から公私混合制度への移行の開始

第3の柱である任意の私的年金制度と上述の社会扶助年金をひとまず措くとすれば、1998年以後のハンガリーにおいては第1の柱の年金制度のみに包摂される被保険者と、第1と第2の柱の年金制度の双方に包摂される被保険者が存在する。そして、前述のように将来においては全ての被保険者(被用者)が公私(第1と第2の柱からなる)「混合年金制度」に包摂されることになる。

賦課方式の公的年金制度は将来においても維持されるので、1998年改革は「賦課方式から積立方式」への移行、あるいは「公的年金の全面的民営化」の開始を意味するものではなく「賦課方式の公的年金制度から、賦課方式の公的年金制度と強制加入・積立方式の私的年金制度で構成される混合制度」への移行の開始を意味するものである。

「混合年金制度への移行」というハンガリー年金改革の特質は、1997年に定められた保険料抛出のあり方を見てみると鮮明になる。まず、使用者の年金保険料は1998年に総賃金の24%であるが、1999年に23%、2000年に22%に減少する。そして、この使用者負担分は全て公的年金基金に納付され、賦課方式で運用される(公的年金の財源となる)。被用者の年金保険料は、1998年に総賃金の7%であるが(従来は6%)、1999年に8%、2000年に9%へと増加する。その際、第2の柱の年金制度(＝私的年金制度)に加入しない被用者の保険料は全て公的年金基金に納付される。他方で、第2の柱の私的年金制度に加入している被用者の保険料は、2000年を例にとると、9%の抛分のうち1%分は公的年金基金に納付され、残り8%分が被用者が選択する私的年金基金に納付され、当被用者の個人勘定に振り込まれる。

公的年金制度のみの加入者の年金が公的年金基金から支給されるのは当然である。他方で、年金制度の第2の柱である私的年金制度にも加入している被用者の場合、(2000年以降)使用者と被用者の保険料抛出総額のうち約4分の1(正確には31分の8)が私的年金基金に振り向けられるので、その分だけ公的年金の受給権を失うことになる。公的年金からの受給削減分は私的積立年金制度(第2の柱)からの受給で補填されることが期待されている。

1998年に開始された年金改革の主旨が、公私混合制度への移行の開始であり、(約) 4分の1の民営化(部分的民営化)であることは以上のことから明らかであろう(以上について詳細は、Simonovits, 1999)。

### (3) 第1の柱の公的年金制度

以上のように、削減されるとはいえ1998年以後の年金制度においても主要な柱(第1の柱)は賦課方式の公的年金制度である。したがって、従来から公的年金に存在していた諸問題についての対応が求められるが、1997年の年金改革法制化にあたって対応措置の実施の多くは先送りにされた。

まず、年金給付額のベースとなる「平均賃金」を評価する際の逓減性は漸進的に廃止の方向に向かうものの、全廃は2009年の予定である。

給付乗率については、2013年以降に改められるとされた。すなわち、2013年以後に給付乗率は勤続年数1年につき均一1.65%となると予定されている。この1.65%は、公的年金制度のみの加入者に適用されるものであり、私的年金制度(第2の柱)にも加入している被用者の給付乗率は1.22%となる。公的年金制度だけの加入者と比べ、混合制度加入者の場合、保険料(労使双方)拠出総額のうち公的年金制度に振り向けられる部分が31分の8だけ少ないからである( $1.65 \times 23 / 31$ の解は約1.22)。

被用者の保険料拠出額に上限を設けるという制度、すなわち保険料拠出の対象となる賃金額の上限を設けるという従来の制度は存続すると予定され、平均賃金の2倍に相当する賃金額が上限とされた。

既裁年金のスライド制については、従来の賃金スライド制から、賃金と物価の双方にスライドさせる方式に改められたが、その実施は2001年以降に持ち越された(2000年の双方の変動が30:70の比率で2001年の年金支給額に反映され、2001年の変動が50:50の比重でスイス方式で2002年の年金支給額に反映される)。

### (4) 第2の柱の私的年金制度

年金制度の第2の柱にも包摂される被用者(私的年金制度加入者)は、前述のように(2000年を例にとれば)賃金比8%に相当する保険料を、被用者自身が選択する私的年金基金に振り向ける(納付の実施責任は使用者にある)。

第2の柱において重要な「私的年金基金」は、使用者、商工会議所、労働



組合によって（単独もしくは共同で）創設可能である。さらに（1994年以後設立された）「任意年金基金」も年金制度の「第2の柱」としての法的規制を受ける私的年金基金を創設できる。それらは非営利組織であり、私的年金基金の所有者は保険加入者である。保険加入者の総会で取締役会と監査役会が選出される。私的年金基金は自身で経営を行うほか、資産管理や行政管理業務等を金融機関に外注することも許されている。

私的年金基金やそれに業務を委託された金融機関を監督するのは国家金融監督庁である（任期6年の長官が議会で選出される）。

私的年金基金は、その加入者の退職後の年金給付を保障するため保険料収入を投資運用する。加入者の保険料拠出金のうち4～5%が管理費用に向けられ、残り95～96%が加入者の個人勘定に入り、（投資）運用されるが、投資運用のあり方に関しては法的規制が設けられている。例えば、ハイ・リスクの投資は総資産ポートフォリオの30%を越えてはならないとする規制などがある。また、1998年、99年の最初の2年間については外国資産への投資が禁止された。

私的年金基金加入者の「保護」については、次の2つのものが重要である。第1は、私的年金基金は「収益（リターン）調整準備金」の創設を義務づけられているということである。国家金融監督庁の諮問委員会が、毎年私的基金の資産運用の「最小限収益（リターン・ミニマム）」を設定する。そして、実際の投資収益がその数値に達しない場合、不足額が上述の「収益調整準備金」から私的年金加入者の個人勘定に移される。第2は、私的年金基金からの拠出によって「保証基金」（Guarantee Fund）が創設されるということである。「保証基金」創設の目的は、私的年金加入者の退職時の個人勘定残高が「定められた水準」に達しない場合に不足分を補填することである。この「定められた水準」とは、私的年金基金加入者が公的年金基金から受給する年金の25%に相当する水準である。したがって、混合年金制度加入者は、最悪の場合でも公的年金制度だけに加入していた場合に支給されるであろう年金の（約）93%までを保障されることになる（ $(100+25) \cdot (23:31)$ より算出。Simonovits, 1999: 219, 参照）。

但し、上述の「保証基金」から保護を受けることができるのは、私的年金

基金の加入歴が最低15年ある者に限られる。それは、混合年金制度加入者を47歳以下－1998年時点で－の被用者に限定するよう誘導することにより「移行のコスト」（後述）を軽減することを目的とした措置である。

退職後の私的年金給付についても、公的年金の場合と同様のスライド制（インデックス化）が適用されると1997年の法律は規定しているが、それが実現されるかどうか不確実である（後述）。

#### (5) 被用者の年金制度選択

前述のように、労働市場新規参入者にとっては私的年金制度加入は強制的であるが、既被用者が年金制度の第1の柱（公的年金制度）のみの加入にとどまる（「純粋公的年金経路」。Müller, 1999 : 85）か、それとも公的年金制度に加えて私的年金制度からなる「混合年金経路」（Müller, 1999 : 85）を選択するかは決定は被用者自身に委ねられる。決断の期限は（1997年9月から始めて）1999年8月末までと定められた。

但し、「混合年金経路」を選択したとしても、2000年末までなら「純粋公的年金経路」への復帰が可能とされた。さらに、「混合年金経路」を選択した被保険者が私的年金基金を変更することは（1年間のうち2回までを限度として）可能である。

#### (6) 任意の私的（補足）年金制度

ハンガリー年金制度において第3の柱と位置づけられ任意の私的（補足）年金制度は、1994年に導入されている。ここで、当制度の現在までの動向を概観すれば以下のようなものである。

任意私的（補足）年金基金の加入者は110万人に達している（Gál, et al, 2003 : 29）。任意私的年金基金の総資産は2001年に12億ユーロに達しているが、まだ基金は資金の蓄積過程にあり、基金からの年金給付は公的年金支出総額の1%にも満たない。

任意年金基金加入者は相対的に裕福な人達で構成されており、加入者の平均所得は非加入者のそれを60%上回っている。任意私的年金制度加入者には税控除が適用される。すなわち、任意私的年金保険料の30%及び社会保険料の25%相当額は（所得）税の対象とならない。また、使用者が被用者の任意年金保険基金に拠出している場合の税・社会保険料控除も大きい。現在、任

意年金基金収入に占める使用者拠出の割合は3分の2まで達している (Gál, et al, 2003 : 29)。

#### (7) 「移行のコスト」への対応

賦課方式から積立方式への移行の問題点としてしばしば指摘されるのが「移行のコスト」である。すなわち、移行期には既年金生活者の年金支給を継続しながら、しかも同時に現役世代の退職後に備えた積立てを実施しなければならないという問題である。ハンガリーのように、「純粋な」公的年金制度(賦課方式で運営)から「公的年金と私的年金の混合制度への移行」(部分的民営化)の際にも、完全積立方式への移行(全面的民営化)の場合と比べて小さいとしても「移行のコスト」が生じる。具体的に言えば、1997年の公的年金への(労使合わせた)保険料拠出分は賃金の30%であったが、これを98年以後1%だけ引き上げることが予定されたものの、他方で「混合年金経路」に入る被用者の拠出保険料のうち1%を除く部分は私的年金基金に振り向けられる予定であったので、その分だけ公的年金基金の「損失」が生じることになり、これに何らかの形で対応する必要(追加的コスト負担)が生じるからである(なお、私的年金基金の管理費用が公的年金制度による管理費用よりも高いことから生じる「追加的コスト」も「移行のコスト」に含めるべきか否か、さらに「移行の完了」をどの時点で定めるかなど、「移行のコスト」という術語を厳密に使用するに際して明確にすべき論点がある。Augusztinovics, et al., 2002 : 82. しかし、ここではその問題に深入りせずに、慣用にしがたって「移行のコスト」という術語を使用する)。

そもそも、ハンガリーが公的年金を年金制度の主要部分として維持した(部分的民営化にとどめた)背景には、この「移行のコスト」を小さくするという意図があったのであるが(Simonovits, 1999 : 220)、ハンガリーの年金改革において「移行のコスト」軽減を目的として導入された施策として、主に以下のものが挙げられる。

まず、一定年齢以上の被用者が「混合年金経路」を選択することを不利にするための措置、つまり公的年金基金の収入減少の規模を小さくするために取られた措置である。前述のように、私的年金基金加入者が「保証基金」による保護を受けるには最低15年の基金加入歴が必要であるという規定は、

1998年に47歳以上である被保険者は一退職年を延期しない限り一保護を受けられないということを意味するから（当被保険者は1998年から数えて15年に達しないうちに一2013年までに一退職年齢に達するから）、「混合年金経路」選択者数の抑制につながると予想された。さらに、2013年以後の公的年金計算式において、「混合年金経路」選択者の給付乗数（＝1.22）が「純粹公的年金経路」選択者の給付乗数（＝1.65）よりも低く設定されているのも同様の効果を期待してのことである（Müller, 1999：86）。

そのうえで、「混合年金経路」を取る被用者の私的年金基金への保険料拠出に伴う公的年金基金の「損失」は、主に国家予算（＝納税者の負担）で補填するというのがハンガリー政策当局者の想定であった（Simonovits, 1999：220）。但し、ミューラーが指摘しているように年金改革に至る過程において「移行のコスト」をめぐる公けの議論は巧妙に回避されたし（Müller, 1999：88）、フルツが述べているように、ハンガリーにおいては「移行のコスト」への対処を含む公的機関による長期的年金財政見通しは明らかにされていない（Fultz, 2002：22）。

他方で、社会政策専門家の間では年金改革のコストが大きいことを予測し、批判する議論が存在した（例えば、Ferge, 1999：243。なお、1998年改革の枠組みに関する以上の叙述に際して次の労作を参照している。Simonovits, 1999：Augusztinovics, et al., 2002）。以下では、1998年以後の改革実施過程を辿りながら「移行のコスト」を含むハンガリー年金改革の問題点を明らかにする。

#### 4. 2 1998年以後の年金制度の動向と問題点

前述のように、1997年の年金改革法制化を推進した中道左派政権与党は1998年総選挙で敗北した。それ以後、2002年春までの間、ハンガリーを統治したのは（1997年の年金改革関連諸法案に反対した）青年民主連合を主軸とする保守政権であった。同政権は、公的年金制度削減と混合年金制度への移行という路線を継承したものの、1997年に定められていた事項をいくつか修正したうえで改革を実施した。また、年金制度運営組織の変更を行った。保守政権の年金政策は以下の通りであった。

表 2 年金保険料拠出率 (粗賃金=100)  
(括弧内の数字は1997年に定められていたもの)

	使用 者	被 用 者	総 計	混合年金制度加入者の拠出	
				私的年金基金	公的年金基金
1998年	24 (24)	7 (7)	31 (31)	6 (6)	1 (1)
1999年	22 (23)	8 (8)	30 (31)	6 (7)	2 (1)
2000年	22 (22)	8 (9)	30 (31)	6 (8)	2 (1)
2001年	20 (22)	8 (9)	28 (31)	6 (8)	2 (1)
2002年	18 (22)	8 (9)	26 (31)	6 (8)	2 (1)

(出所) Augusztinovics et al. 2002 : 50, より作成

# (1) 保守政権の年金政策 (1998～2002年)

保守政権が最初にとった措置は、公的年金基金 (及び健康保険基金) の自治組織の廃止であった。これに伴い、公的年金基金の運営は政府 (財務省及び総理府) の監督下におかれることになった (1998年)。さらに、社会保険料徴収権限が公的年金基金と健康保険基金から国税庁に移管された。

また、保守政権は1997年に定められていた年金改革関連事項のいくつかを修正した。第1に、「混合年金経路」を選択した被保険者が「純粋公的年金経路」に復帰可能な期限を2002年末まで延期した (当初予定では2000年末が期限 - 前述)。さらに、2002年には労働市場の新規参入者の私的年金加入義務を解除した (しかし、それは1年間の解除にとどまった)。また、2003年には30才以下の被保険者について「混合年金経路」から「公的年金経路」への復帰を可能とした (Gál, et al., 2003 : 44)。このように保守政権は混合年金制度加入者数抑制を志向する措置をとった。

第2に、1997年の法律では、1998年以後年金保険料拠出率 (対総賃金比) 31%を維持しつつ、そのなかで被用者の保険料を1998年の7%から2000年までに9%にまで引き上げ、使用者の保険料を1998年の24%から2000年までに22%に引き下げるとされていたが、保守政権は年金保険料を2000年に30%、2001年に28%、2002年に26%と引き下げた (表2)。さらに、使用者負担を1999年に22%に引き下げ、それ以後2001年には20%、2002年には18%まで引き下げた。他方で、被用者負担を1999～2002年の期間8%に据え置いた (表2)。

また、「混合年金経路」の被保険者の私的年金基金への拠出率を1998～2002年の期間において6%に凍結した。したがって、「混合年金経路」を選択した被用者の保険料8%のうち2%が1999年以後公的年金基金に納付された(1997年の法律では1%が納付されるはずだった)。それは混合年金制度加入者にとって不利にはたらくものであり、保守政権の混合制度加入者数抑制の姿勢を表すものであった。

第3に、保守政権は、「保証基金」による私的年金基金加入者保護の規定を無効にした(2001年。Augusztinovics, et al., 2002: 51)。

第4に、保守政権は既裁年金の調整を1997年の法律通りには実施しなかった。

第5に、2001年に保守政権は公的年金を「給付建て」から「見なし拠出建て」(NDC)に変更する構想を示した。

## (2) 改革実施過程における問題点(1998～2002年)

上述のような保守政権の年金政策の背景にあったのは、当初予想を越える規模の「混合年金経路」選択者の出現であった。ここから生じる「移行のコスト」増大に対処するための混合年金制度加入者抑制が保守政権の年金政策の基調となったのである。

ところで、年金改革実施の過程では様々な問題が明らかになったが、主要なものは第1に「移行のコスト」の負担に関わる問題、第2に私的年金基金に関わる問題(低収益、寡占状況、年金給付の不確実性など)、第3に保守政権がとった組織再編とも関連する保険料拠出記帳不備の問題である。以下で、これらについて検討する。

前述のように、保守政権による混合年金制度加入者抑制措置の背景には、改革前の予想を越える数の被用者が「混合年金経路」を選択したという事態の進行があった。150万人程度が混合制度に加入すると予想されていたが、選択期限の1999年8月31日までに200万人が混合年金制度に加入した(経済活動人口の48%。Augusztinovics, et al., 2002: 51)。

このうち、加入が義務づけられている労働市場新規参入者の比重は7%であった。年齢別では、15歳から30歳までの集団で加入率80%台、30代前半が76%、30代後半が60%、40歳代前半が36%であった。「混合年金経路」の選

扱が不利と考えられる40歳代後半以降の世代(60歳まで)でも加入率は19%であった(Augusztinovics, et al., 2002: 55)。

このように、混合年金制度加入者の数が予想を上回ったのは、(目減り傾向にある)公的年金給付だけでの老後生活に不安を持つ人々が多かったこととあわせ、私的年金基金による強力な加入勧誘のキャンペーンに負うところが大きい(Ferge, 1999: 243)。保守政権は「純粋公的年金経路」への復帰期限を延長するなど、混合年金制度加入者抑制策をとったが、「純粋公的年金経路」に復帰した人は少数であった(2000年に混合年金制度加入者の3~3.5%が「純粋公的年金経路」に復帰。Augusztinovics, et al., 2002: 52)。

前述のように混合年金制度加入者が増加すれば「移行のコスト」は大きくなる。ところで、「移行のコスト」は誰によって負担されたと言えるであろうか。フルツは、保守政権が取った政策を分析しつつ、現在までのところコストは主に納税者、年金受給者、被用者によって負担されたとの結論を引き出している(Fultz, 2002: 22)。それを敷衍すれば以下になる。

第1に、公的年金基金には保守政権時代に国家予算から補助がなされたが、それは納税者の負担を意味する。

第2に、1997年の改革関連法は2000年までは既載年金を名目賃金スライドで調整するよう規定していたが、保守政権はこの規定を守らなかった。すなわち、1999年の給付額の引き上げ率は名目賃金とスライドすれば18.4%となるはずであったが、保守政権は既定のルールを適用せず「定額引き上げ」措置を取るにより、年金水準の引き上げ率を14.2%に抑制した。それは、「移行のコスト」を年金受給者が負担したことを意味する。

第3に、「移行のコスト」を被用者も負担した。それは前述の保険料拠出比率の当初予定からの変更と関係している。被用者の保険料は当初予定と比べ1%だけ低い水準に据え置かれた(予定では2000年以後9%になるところが8%に据え置かれた。表2)が、混合年金制度加入者については公的年金基金への納付が当初予定の1%から2%に引き上げられた(1999年以降。表2)。しかも、彼らの私的年金基金への拠出は当初予定と比べ2%だけ減少した。他方で、混合年金制度加入者の公的年金基金への(当初予定を上回る)納付の増加は、彼らの公的年金受給額には反映されない(当初予定通り、

約4分の1の公的年金削減が実施される)。保守政権の保険料拠出率の変更措置は、混合年金制度加入者(被用者)を不利にしたのである。こうして、「移行のコスト」の一部を被用者が負担したのである。

次に、私的年金基金と関連する問題点について見てみよう。改革始発時に60の基金が開業認可のための申請を行ったが、2001年時点で営業を続けている私的年金基金は21にとどまった。このうち13の基金に私的年金制度加入者の76%が集中している。そして、加入者が集中している基金は銀行や保険会社によって創設されたものである。前述のように1997年の法律では、私的年金基金は、労組、使用者、商工会議所のほか、(年金制度の第3の柱である)任意私的(補足)年金基金によっても創立可能となっていた。銀行や保険会社は任意の私的年金基金を最初に創設することを介して「第2の柱」(強制加入の私的積立年金制度)に参入したのである(Ferge, 1999: 244-5)。

ところで、私的年金基金の活動と関わる問題点の一つは、その収益が低いこと、しかも大きな市場シェアを持つ基金(銀行や保険会社によって創設された基金)の方が、小さな基金と比べて加入者に利益をもたらしていないということである。総体としての私的年金基金の1998~2000年の収益率は7.1%であった。当該期間の物価上昇率は11.2%であったから投資運用の実績は、マイナス4.1%である。大きな基金と小さな基金の間に大きな収益格差は存在していない。しかし、銀行や保険会社によって創設された年金基金の管理費用・宣伝費用は大きく、収益から23.8%分を手数料として差し引いた残りが加入者の個人勘定に振り込まれるのに対して、小さな私的年金基金の手数料は収益の8.5%である。加入会員の「個人勘定における収益」の差は、こうした経費の差に起因している。したがって大きな私的年金基金の経費削減が求められるが、保険加入者が大規模年金基金の管理部に影響を及ぼすことができる可能性は限られている(寡占問題)。

さらに、私的年金制度については年金給付の不確実性の問題がある。1997年の法律は、2つの私的年金給付方法を提示している。一つは、私的年金基金自体が被保険者の貯蓄を退職以後、年金として支給するというものであり、もう一つは私的年金基金が被保険者の貯蓄で保険会社から「年金」を「購買する」という方法である。その際、法律はいずれの場合にも年金計算



にあたって「ジェンダー中立」の死亡生存表を使用しなければならないとし、また公的年金と同様に私的年金の場合にも物価と賃金にスライドさせた給付を実施しなければならないとしている。現在までのところ、私的年金基金は基金加入者の年金を自らが支給するのではなくて、それを保険産業に頼ろうとする姿勢を示している。ところが、保険産業（会社）は「ジェンダー中立」の死亡生存表を適用することには乗り気でない。さらに、ハンガリーの市場には物価と賃金とのスライド制を伴うような「金融商品」は存在していない（物価と賃金にスライドさせた政府債券も存在しない）。このように、私的年金の積立てが開始されているにもかかわらず、給付方式が不確定なのである。

さらに、年金保険料の個人別拠出記帳に関する制度の不備という問題がある。1997年までは、使用者が被保険者の拠出を記録し、公的年金基金が使用者から保険料を徴収していたが、前述のように保守政権は社会保険徴収権限を国税庁に移管した。ところが、国税庁に個人別拠出の記帳を義務づけなかった。そのため、国税庁が徴収した保険料は公的年金基金に納付されるものの、公的年金基金が被保険者の正確な個人別拠出記録を持ち得ないという事態が生じている。これに派生して、1998年以後混合年金制度加入者の私的年金基金への保険料納付は使用者を介して行われているが、公的行政機関（公的年金基金）が被用者の個人別保険料拠出記録を持たないがために、使用者の法順守をチェックできないという問題が存在する。

ハンガリーに続いて1999年に混合年金制度への移行を開始したポーランドにおいても、以上で指摘したのと類似の問題が存在する。ポーランドの場合、年金財政の長期見通しが試算されている。それによれば「移行のコスト」の3分の2が公的年金の給付抑制、4分の1が政府借入れの増加、残りが私有化収入で補填される見通しである。公的年金の給付抑制によって（1973年生まれの人々の場合）年金（公的年金及び私的年金の総計）の所得（賃金）代替率が男性で40%、女性で30%になると試算されているが、それは将来の高齢者の貧困化を予想させる数字である。さらに、私的年金基金の加入者に対する年金給付についての法制化は遅れている。また、被用者の私的年金保険料の徴収と私的年金基金への納付はポーランドでは社会保険庁（ZUS）の役割であるが、改革3年後の時点においても社会保険庁はこの役割を果たして

いない (Fultz, 2002 ; Chłoń, 2002. なお, ハンガリー保守政権時代に明らかになった年金改革の問題点の叙述の多くは, Augusztinovics, et al., 2002と Fultz and Ruck, 2000に依拠している)。

### (3) 中道左派政権の年金政策 (2002～2003年)

2002年の総選挙結果を受けて (1998年の年金改革を準備した) 中道左派政権が復活した。現政権が年金と関連してとった措置について言えば, 第1に2002年に年金生活者向けの一時金支給の実施, 第2に6%のまま据え置かれていた混合年金制度加入者の私的年金基金への保険料拠出率引上げである (2003年に7%。また, 2004年には8%を予定している)。総じて, 現政権は前政権の1997年の年金改革関連法からの逸脱を是正し, 当初の改革枠組み順守の姿勢を示している。前述のように, 前保守政権は「見なし拠出建て」方式の導入の構想を示したが, これについて現政権の立場は不明である (Gál, et al., 2003 : 47)。

## 5. 小括及び残された検討課題

共産主義化以前から共産主義時代, ポスト共産主義時代に至るハンガリー年金制度の変遷を辿り, あわせて1998年以後の年金改革実施過程において生じている問題点を指摘してきた。最後に, これまでの叙述をまとめ, 残された検討課題を簡単に示しておきたい。

ハンガリーは欧州のなかでも早い時期に社会保険制度を導入し, 戦間期において都市勤労者・労働者向け高齢者年金制度を成立させた。その財政方式は積立方式であり, 年金基金は労使の自治組織によって管理運営された。第2次世界大戦及び戦後インフレーションによって積立方式の年金制度は崩壊, 共産主義化と時を同じくして賦課方式の年金制度が発足した。その後被保険者数は増大, 給付水準も上昇し, 1975年頃までに賦課方式は成熟を遂げた。それを可能にしたのは先進資本主義諸国の場合と同じように経済成長であった。この頃, ハンガリーでも「国家的生活保障システム」と特徴づけることのできる福祉システムが確立した。

しかし, 1970年代半ば, とりわけ70年代末以後の経済停滞のなかで年金給付水準は低迷した。先進資本主義国と同様に, (保険料拠出基盤である) 実

質賃金の低下が年金財政のゆとりを失わせたからである。先進資本主義国における「年金危機」(福祉国家の危機)の背景には(保険料拠出基盤である)雇用の危機があったが、ハンガリーにおいては共産主義崩壊以前までは完全雇用が維持されたから、雇用問題が年金制度の維持可能性の問題を浮上させたわけではない。また、ハンガリーの人口高齢化のペースは北欧・西欧よりも遅かった(現時点でも人口高齢化は年金財政に「直接」の影響を及ぼしていない)。とはいえ、保険料収入の低迷に起因する財政問題は存在し、それについては年金給付抑制による対応がなされた。他方で、最下層の高齢者を保護するため再分配を重視する年金政策がとられた。

ハンガリーにおける共産主義崩壊と資本主義化は転換不況をもたらし、完全雇用を崩壊させた。こうして、ハンガリーは実質賃金低下に加えて先進資本主義国が一足先に経験していた雇用減に起因する年金財政問題にも直面した。これに対する1997年までのハンガリーの年金政策は、基本的には共産主義時代のそれを継承するものであった。すなわち、パラメーター(年金計算式やスライド制)操作を通じて給付抑制が図られるとともに、最下層の高齢者保護を重視する年金政策がとられた。ポスト共産主義時代の年金政策の従来と異なる特徴の一つは年金制度を失業対策として運用する試みであった。

ハンガリーにおいてはポスト共産主義時代の初期から年金改革が課題となっており、その主な目的は保険機能と再分配機能を分離する年金制度体系の整備であり、また2020年頃に予想される年金受給者増に備えることであった。この観点から、年金問題専門家による改革案が具体化された。しかし、ハンガリーにおいては新自由主義の影響が社会政策分野にも浸透し、世界銀行に支持された財務省主導の改革案が国会を通過した。それは、基本的には年金財政問題を民営化と積立方式導入によって解決するという志向を持つものであった。他方で、全面的民営化と完全積立方式への移行に伴う膨大なコスト(「移行のコスト」)や民営化に否定的な陣営の存在(年金自治組織、社会政策専門家、初期には厚生省)を考慮してハンガリーの年金民営化は部分的民営化として設計され、賦課方式の公的年金と積立方式の私的年金からなる「混合年金制度」への移行が年金改革の主旨となった。

1998年以後の年金改革の展開は、たとえ「混合年金制度」であれ、それへ

の「移行のコスト」が存在し、そのコストは国民（納税者）、年金生活者、被用者に転嫁される傾向にあること、公的年金を補完すると期待される私的年金についても資本市場の未整備などに起因して給付の確実性は保障されていないことなどの問題点を明らかにしている。ハンガリーと同じく部分的民営化に踏み出したポーランドでは、将来の高齢者の貧困化を予想させるような年金給付の長期見通しが提示されている。また、ポーランドでも公私年金混合制度を運営していく制度的環境が現在までのところ未整備である。

以上が本稿の要旨である。「はじめに」において述べた論点との関連で言えば、公的年金が民営化されたが、それが部分的民営化にとどまった点に「保守主義」的福祉レジームと「残余主義」の緊張関係のなかでの政策形成というポスト共産主義の中欧社会政策の特質が年金改革にも見られるということを指摘できる。ハンガリーの年金改革における私的年金や積立方式導入は、世界銀行の構想を取り込んだものであるが、にもかかわらず賦課方式を年金制度の主要部分として残しているのは過去の遺産や「大陸欧州型」福祉レジームの影響である。

さらに、ハンガリーやポーランドにおいて見られる混合年金制度への移行に伴う問題点は、両国に続き類似の改革を志向している他のポスト共産主義諸国でも生じるであろうと十分に予測可能である。どの旧共産主義諸国の年金財政も賦課方式で運営されてきたし、しかも十分に成熟している。賦課方式から積立方式への部分的移行であるにしてもそのコストは大きいと予測される。他方で、資本市場は未整備であり、これらの諸国で私的年金制度が効率的に機能する環境が短期のうちに形成されるとは予測しがたい。

最後に、残された検討課題というよりもむしろ本稿で取り扱わなかった事柄について2つばかり指摘しておきたい。

第1は、年金改革は、ポスト共産主義地域のみならず世界各国における大きな論点であり、理論的・実証的研究も相当蓄積されているところから、ポスト共産主義地域の年金改革を分析する際にも、この蓄積を踏まえる必要があろうということである。例えば、ハンガリーやポーランドの年金改革の正当化の基礎となった世界銀行の『高齢危機の回避』（World Bank, 1994）に示される構想をめぐることは既に10年近い論争がある（国際機関について言え

ば、ILO 及び ISSA と世界銀行の間の論争がある。その概要については高山、2002、参照。また、Queisser, 2000がこの論争をフォローしながら OECD の立場を明らかにしている)。論争のなかで世界銀行副総裁であったスティグリッツが資本市場が未発達な国で私的年金積立方式は現実的でない (Orszag and Stiglitz, 2002 : 43) として1994年の世銀構想を批判していることや、パールが賦課方式も積立方式も人口構成の影響を受ける点で変わりがないことを立証していること (Barr, 2002 : 8-9) などに留意しつつ、ポスト共産主義地域の年金改革を分析する必要があるだろう。さらに、それとも関連して年金改革をめぐる国際的議論は(世界銀行の立場の若干の変化も含め)1990年代半ばとは異なる様相を示しつつあることにも留意すべきであろう(この点についても、高山、2002が参考になる)。

第2は、上述のこととも関連するが、ポスト共産主義地域の年金制度が抱える問題は、本稿でも指摘したように先進資本主義国のそれと重複するところが多く、したがってポスト共産主義国の年金改革研究は、先進資本主義諸国における年金改革を視野に収めてなされる必要があるということである。既に、旧東西諸国を包含した比較年金制度研究が実施されているが(例えば、Augusztinovics, 1999b)、こうした研究の発展が求められる。筆者もそのような研究を開始しているが、その成果の公表については他日を期したい。

#### 【参考文献】

- Augusztinovics, Mária(1993), "The Social Security Crisis in Hungary", in Székely P.I. and D.M.G. Newbery(eds), *Hungary : An Economy in Transition*, Cambridge University Press.
- Augusztinovics, Mária and Bela Martos(1996), "Pension Reform Calculations and Conclusions", *Acta Oeconomica*, 48(1-2).
- Augusztinovics, Mária(1999a), "Pension Systems and Reforms in the Transition Economies", *Economic Survey of Europe*, (3).
- Augusztinovics, Mária(1999b), "Pension Systems and Reforms : Britain, Hungary, Italy, Poland and Sweden", *European Journal of Social Security*, 1(4).
- Augusztinovics, Mária et al.(2002), "The Hungarian Pension System Before and After the 1998 Reform", in Fultz, E.(ed), *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Restructuring with Privatization : Case studies of Hungary and Poland*, ILO-CEET.

- Barr, Nicholas(2002), "Reforming Pensions : Myths, Trusts, and Policy Choice", *International Social Security Review*, 55(2).
- Chłiń, D. Agnieszka(2002), "The Polish Pension Reform of 1999", in Fultz, E.(ed), *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Restructuring with Privatization : Case Studies of Hungary and Poland*, ILO-CEET.
- Cichon, Michael ed.(1995), "Social Protection in Visegrad Countries : Four Country Profiles", *ILO-CEET Report*(13).
- Cichon, Michael et al.(1997), "Social Protection and Pension Systems in Central and Eastern Europe", *ILO-CEET Report*(21).
- Deacon, Bob(2000), "Eastern European Welfare States : the Impact of the Politics of Globalization", *Journal of European Social Policy*, 10(2).
- Ferge, Zsuzsa(1999), "The Politics of the Hungarian Pension Politics", in Müller, K., A. Ryll and H.J.Wagener(eds), *Transformation of Social Security : Pensions in Central-Eastern Europe*, Physica-Verlag.
- Ferge, Zsuzsa and Katalin Tausz(2002), "Social Security in Hungary : A Balance Sheet after Twelve Years", *Social Policy & Administration*, 36(2).
- Fultz, Elaine and Markus Ruck(2000), "Pension Reform in Central and Eastern Europe : An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries", *ILO-CEET Report*(25).
- Fultz, Elaine ed.(2002a), *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Restructuring with Privatization : Case Studies of Hungary and Poland*, ILO-CEET.
- Fultz, Elaine ed.(2002b), *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Restructuring of Public Pension Schemes : Case Studies of the Czech Republic and Slovenia*, ILO-CEET.
- Fultz, Elaine(2002), "Pension Reform in Hungary and Poland : A Comparative Overview", in Fultz, E.(ed), *Pension Reform in Central and Eastern Europe : Restructuring with Privatization : Case Studies of Hungary and Poland*, ILO-CEET.
- Gál, I. Róbert(1999), "Hungarian Old-Age Security Prior to the 1998 Reform", in Müller, K., A. Ryll and H.J.Wagener(eds), *Transformation of Social Security : Pensions in Central-Eastern Europe*, Physica-Verlag.
- Gál, I. Róbert et al.(2003), *Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries : Hungary*, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und-gestaltung e.V.
- Gedeon, P.(2000/2001), "Pension Reform in Hungary", *Acta Oeconomica*, 51(2).
- Müller, Katharina(1999), *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*, Edward Elgar.
- Müller, Katharina(2002), "From the State to the Market? Pension Reform Paths in Central-Eastern Europe and Former Soviet Union", *Social Policy & Administration*,

36(2).

Myles, John and Paul Pierson(2001), "The Comparative Political Economy of Pension Reform", in Pierson, P.(ed), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press.

Orzag, R. Peter and Joseph E. Stiglitz(2002), "Rethinking Pension Reform : Ten Myths about Social Security Systems", in Holzmann R. and J.F.Stiglitz(eds), *New Ideas about Old Age Security*, The World Bank.

Palacios, Robert and Roberto Rocha(1998), "The Hungarian Pension System in Transition", in Bokros, L. and J.J.Dethier(eds), *Public Finance Reform during the Transition : The Experience of Hungary*, The Word Bank.

Queisser, Monica(2000), "Pension Reform and International Organizations : From Conflict to Convergence", *International Social Security Review*, 53(2).

Simonovits, András(1999), "The New Hungarian Pension System and its Problems", in Müller, K., A. Ryll and H.J.Wagener(eds), *Transformation of Social Security : Pensions in Central-Eastern Europe*, Pysica-Verlag.

World Bank(1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press.

H.ケルブレ (1997)『ひとつのヨーロッパへの道ーその社会史的考察』日本経済評論社。

小森田秋夫 (1998)「ポーランドの社会福祉」『世界の社会福祉：ロシア・ポーランド』旬報社。

高山憲之 (2002)「最近の年金論争と世界の年金動向」『経済研究』第53巻第3号。

堀林巧 (1998)「ポスト共産主義転換期社会政策論：いくつかの所説紹介を中心に」『金沢大学経済学部論集』第19巻第1号。

堀林巧 (1999)「転換期中東欧の社会保障制度：社会保険変容を中心に」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』第801号。

堀林巧 (2001)「中欧の社会政策とその国際的文脈：ポスト共産主義社会政策再論」『金沢大学経済学部論集』第21巻第1号。

堀林巧 (2003)「ハンガリーの社会動向と福祉レジーム」『海外社会保障研究』第144号。